



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 6.6.2012
SWD(2012) 167 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

**om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber
og om ændring af Rådets direktiv 77/91/EØF og 82/891/EF, af direktiv 2001/24/EF,
2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF og 2011/35/EF og af forordning (EU)
nr. 1093/2010**

{COM(2012) 280 final}
{SWD(2012) 166 final}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 77/91/EØF og 82/891/EF, af direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF og 2011/35/EF og af forordning (EU) nr. 1093/2010

1. PROBLEMSTILLING

Under finanskrisen blev myndighedernes evne til at styre kriser, både i deres eget land og i grænseoverskridende sammenhæng, sat på en alvorlig prøve. Det stod hurtigt klart, at hverken myndighederne eller bankerne var tilstrækkelig forberedt. Beredskabsplanlægningen for scenarier med alvorlige finansielle vanskeligheder var mangelfuld. Ikke alle medlemsstater havde beføjelse til at gribe ind, stabilisere og omorganisere en kriseramt bank på et tidligt tidspunkt. I mange medlemsstater havde myndighederne ikke de nødvendige værktøjer og beføjelser til at håndtere nødlidende banker. Da det kunne have forårsaget betydelig systemisk skade, at store, uafhængige banker blev nødlidende, havde myndighederne ikke noget andet valg end at bruge skatteydernes penge til at komme dem til undsætning.

Hertil kommer, at mens driften af grænseoverskridende banker er blevet så integreret, at forretningsområder og interne tjenester i høj grad er forbundet med hinanden på tværs af medlemsstaternes geografiske grænser, så er myndighedernes beføjelse til at gribe ind fortsat begrænset til det nationale plan. Hvis en grænseoverskridende bank bliver nødlidende, koncentrerer tilsynsmyndighederne og de øvrige (afviklings-)myndigheder sig derfor kun om transaktioner inden for deres eget område. Dette kan gøre grænseoverskridende samarbejde kompliceret og føre til ineffektive og ligefrem konkurrerende tilgange til afvikling med suboptimale resultater på EU-plan.

Det viste sig under finanskrisen, at de midler, som den private sektor havde akkumuleret på forhånd (ex ante) til finansiering af afviklingsforanstaltninger, var begrænsede eller ikke-eksisterende.

Indgreb fra det offentlige kostede skatteyderne store summer og bragte endog nogle medlemsstaters offentlige finanser i fare. Mellem oktober 2008 og oktober 2011 godkendte Kommissionen statsstøtteforanstaltninger til finansieringsinstitutter for 4,5 billioner EUR (svarende til 37 % af EU's BNP), hvoraf 1,6 billioner EUR (svarende til 13 % af EU's BNP) blev anvendt i 2008-2010. Garantier og likviditetsforanstaltninger tegner sig for 1,2 billioner EUR eller rundt regnet 9,8 % af EU's BNP¹. Resten gik til

¹ Kilde: Europa-Kommissionen, Resultattavle for statsstøtte - Opdatering efteråret 2011 [KOM(2011) 848].

rekapitalisering og foranstaltninger vedrørende værdiforringede aktiver beløbende sig til 409 milliarder EUR (3,3 % af EU's BNP). Budgetmæssige forpligtelser og udgifter i denne størrelsesorden er ikke bæredygtige set ud fra en finanspolitisk synsvinkel og lægger en tung byrde på den nuværende og kommende generationer. Herudover kastede krisen, der startede i den finansielle sektor, EU ud i en alvorlig økonomisk recession, idet EU's BNP faldt med 4,2 %, dvs. 0,7 billioner EUR, i 2009.

2. ANALYSE UD FRA NÆRHEDSPRINCIPPET

Selv om banksektoren i EU er meget integreret, er de ordninger, der findes til håndtering af bankkriser, stadig nationalt funderede og kommer til kort, når det drejer sig om at håndtere grænseoverskridende institutter, som er i vanskeligheder. Samordning under sådanne forhold kan nemt blive kompliceret, og de enkelte myndigheders målsætninger kan tilmed være forskellige. Når myndighedernes muligheder for at afvikle banker er begrænsede, øges risikoen for moralsk hasard, og der skabes en forventning om, at store, komplekse og indbyrdes forbundne banker kan få hjælp fra det offentlige endnu en gang i tilfælde af nye problemer. Derfor kan kun handling på EU-plan sikre, at der i krisetider gribes ind over for kreditinstitutter på en sammenhængende måde, der sikrer lige konkurrencevilkår og fremmer yderligere integration i det indre marked.

Der er ikke behov for handling på EU-plan for at udvælge afviklingsmyndigheder og procedurer for bankafvikling. Det kan medlemsstaterne gøre.

3. EU-INITIATIVETS MÅL

De generelle mål er at opretholde den finansielle stabilitet og tilliden til bankerne samt at undgå, at problemerne breder sig. Forslaget sigter mod at minimere tabene for samfundet som helhed, særlig for skatteyderne, og at mindske moralsk hasard. Det foreslåede regelsæt skal også styrke det indre marked for bankydelser og samtidig hermed opretholde lige konkurrencevilkår.

4. FORETRUKNE POLITIKLØSNINGER OG DERES FORVENTEDE VIRKNINGER

Forberedelse og forebyggelse

Hovedformålet med regelsættet for genopretning og afvikling af banker er i videst muligt omfang at undgå, at banker bliver nødlidende, og at sørge for, at myndigheder og banker er forberedt på negative udviklinger. Med henblik herpå er følgende løsninger blevet undersøgt og udvalgt.

Frivillige aftaler om koncernintern finansiell støtte skal gøre det muligt for finansielle koncerner at overføre aktiver mellem enheder, når et koncernmedlem er i økonomiske vanskeligheder. Dette kan forhindre, at de økonomiske problemer i en del af en koncern bliver for alvorlige, og dermed gavne hele koncernen. Men overførsel af aktiver fra en sund enhed kan reducere dennes likviditet og kapital og dermed svække kreditorers og indskyderes stilling. Derfor bør sådanne overførsler kun kunne foretages, hvis de ikke bringer den støttestyende enheds likviditet eller solvens i fare. Tilsynsmyndighederne kunne godkende aftalen, hvilket ville give alle aktører den nødvendige sikkerhed. I visse situationer kunne tilsynsmyndighederne endog anmode banker, som deltager i en frivillig

aftale om koncernintern støtte, om at hjælpe en anden enhed i samme koncern. Dette potentiale for optimering af fordelingen af aktiver i nødsituationer ville desuden styrke det indre marked.

Der vil blive stillet krav til banker og myndigheder om at udarbejde beredskabsplaner med henblik på krisesituationer. Beredskabsplaner udarbejdet af banker kunne hjælpe tilsynsmyndighederne med at indkredse passende foranstaltninger til genopretning af en bank på et tidligt tidspunkt. Udarbejdelse af genopretningsplaner ville også give bankerne mulighed for selv at foretage en kritisk gennemgang af deres transaktioner, risici og nødvendige foranstaltninger i en vanskelig situation. Afviklingsplaner udarbejdet af myndighederne ville gøre det muligt at træffe eventuelle foranstaltninger hurtigere, mere effektivt og virkningsfuldt, hvilket kunne mindske (de sociale og arbejdsmarkedsmæssige) omkostninger(ne) ved, at en bank bliver nødlidende. Hvis afviklingsmyndighederne er fuldt bevidste om de muligheder, de har for at afvikle eller likvidere en nødlidende bank eller koncern effektivt og ordentligt, er sandsynligheden for, at det lykkes, betragteligt større.

Afviklingsmyndighederne vil få supplerende beføjelser, så de kan kræve, at der foretages ændringer i bankers operationelle og forretningsmæssige struktur, og begrænse bankernes risikoeksponering og aktiviteter. Foranstaltningerne har til formål at sikre, at banker kan afvikles, hvis de bliver nødlidende; foranstaltningerne vil bidrage til at fjerne den implicitte statsstøtte (en sandsynlig redning - bail-out) til banker, som er for komplekse, store eller betydningsfulde til at blive nødlidende. Dette ville reducere moralsk hasard og tvinge bankerne til at handle mere forsigtigt. Hvis banker kan afvikles, er store indhug i skatteydernes penge til at redde dem ved en bail-out ikke den eneste løsning, eftersom et kontrolleret forløb ("managed failure") bliver en mulighed. Men ved at fjerne den implicitte statsgaranti vil man formodentlig øge bankernes finansieringsomkostninger. Desuden vil større beføjelser til afviklingsmyndigheder medvirke til at forsvare offentlighedens interesser, men vil muligvis også begrænse aktionærernes og ledelsens grundlæggende rettigheder til at handle i overensstemmelse med deres mål og forretningsstrategier. Derfor skal eventuelle foranstaltninger, som fjerner hindringerne for afvikling, være forholdsmæssigt afpasset efter kreditinstituttets systemiske betydning og de sandsynlige virkninger af, at det bliver nødlidende, for den finansielle stabilitet. Foranstaltningerne bør være ikke-diskriminerende og tjene offentlighedens interesser.

Tidlig indgriben

Den eksisterende ramme for tidlig indgriben, der styres af tilsynsmyndighederne, vil blive udbygget. Tilsynsmyndighederne vil kunne gribe ind på et endnu tidligere tidspunkt (dvs. ved en sandsynlig overtrædelse af kapitalkravsdirektivet² i stedet for som nu efter en faktisk overtrædelse) og vil få flere værktøjer og beføjelser. På den måde vil tilsynsmyndighederne kunne undgå yderligere forværring af en banks problemer.

Et udvidet, harmoniseret sæt værktøjer for tidlig indgriben kunne foregribe eller korrigere problemer, når der foretages tilsyn, og dermed i høj grad forbedre den generelle effektivitet af krisestyringen i EU. Foranstaltninger, hvorved det kræves, at visse aktiviteter nedbringes, kunne i høj grad reducere de overdrevne risici, nogle institutter

² Direktiv 2006/48/EF om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut og direktiv 2006/49/EF om kravene til investeringsselskabers og kreditinstitutters kapitalgrundlag.

har akkumuleret, og dermed forhindre, at de bliver nødlidende. Udpegningen af en administrator ville give myndighederne mulighed for at sætte en øjeblikkelig stopper for dårlig bankledelse og iværksætte korrigerende foranstaltninger for at undgå, at negative situationer bliver værre.

Hvis man har et større, mere sammenhængende sæt værktøjer, som alle tilsynsmyndigheder har adgang til, vil det forbedre disses indbyrdes samarbejde og gøre det muligt at indføre vigtige foranstaltninger, som ikke i øjeblikket findes i alle de medlemsstater, der har grænseoverskridende bankkoncerner.

Nogle af værktøjerne kunne imidlertid begrænse ledelsens og aktionærernes frihed (det gælder f.eks. for ledelsens vedkommende begrænsning af forretningsaktiviteter og indsættelse af en administrator og for aktionærernes vedkommende suspendering af udbyttebetalinger). Sådanne foranstaltninger kunne derfor eventuelt kun indføres sammen med foranstaltninger, der sikrer, at de ikke misbruges, at de tjener offentlighedens interesser, og at de er proportionelle.

For at give bankerne mulighed for at udvide deres kapital i en nødsituation vil lovgivningen blive ændret, således at aktionærgeneralforsamlingen får beføjelse til inden en eventuel krise at vedtage, at der kan indkaldes til generalforsamling med kort varsel, hvis der i en nødsituation skulle opstå et behov for en kapitaludvidelse.

Afvikling

Indførelsen af et mindstemål af særlige bankafviklingsværktøjer (f.eks. salg af virksomhed, adskillelse af aktiver og brobank) i alle medlemsstater vil i betydelig grad øge myndighedernes chancer for at gennemføre en vellykket og effektiv afvikling (kontrollerede, rettidige forløb) og dermed for at opretholde kontinuiteten i vigtige finansielle tjenesteydelser og stabiliteten i det finansielle system som helhed. I modsætning til den almindelige insolvensbehandling ville en særlig afviklingsprocedure for banker give myndighederne mulighed for at anvende teknikker, der egner sig bedre til behovene i forbindelse med bankvirksomhed, og gøre det muligt at skabe en mere hensigtsmæssig balance mellem de prioriteringer, der skal foretages for så vidt angår aktører (afvikling begunstiger indskydere, kontinuitet i ydelserne og i sidste ende finansiell stabilitet).

En supplerende mekanisme ville muliggøre en nedskrivning af bankers gæld eller en delvis konvertering heraf til egenkapital (bail-in). Dette kan være nyttigt i tilfælde, hvor andre værktøjer måtte være utilstrækkelige til at afvikle store, komplekse og indbyrdes afhængige finansieringsinstitutter på en måde, der beskytter den finansielle stabilitet og skatteydernes penge.

Regelsættet for bankafvikling vil reducere eller fjerne den implicitte statsgaranti for selv de største og vigtigste bankers gæld. Som en naturlig følgevirkning heraf forventes bankernes finansieringsomkostninger at stige i et vist omfang. Med andre ord vil de omkostninger, der tidligere blev betalt af skatteyderne, nu blive afholdt af bankaktørerne (kreditorer og ejere). Større bankfinansieringsomkostninger kan reducere BNP en lille smule.

Betingelserne for anvendelse af afviklingsværktøjer og -beføjelser skal sikre, at myndighederne kan gribe ind, inden en bank bliver økonomisk insolvent, så der vil være

mere realistiske chancer for en vellykket og effektiv afvikling. Et kontrolleret forløb for nødlidende banker, hvor ledelse og aktionærer bærer tabene først, vil også reducere moralsk hasard. Afviklingsforanstaltninger kan imidlertid også indskrænke aktionærers og kreditorers grundlæggende rettigheder. Derfor bør de kun anvendes i undtagelsessituationer og i offentlighedens interesser.

Grænseoverskridende samarbejde

Samarbejdet mellem afviklingsmyndigheder vil blive institutionaliseret og formaliseret. Der er blevet drøftet forskellige løsningsmuligheder, f.eks. at EU's myndigheder får afviklingsbeføjelser, og at der oprettes en EU-afviklingsmyndighed. Den foretrukne løsning består i at træffe foranstaltninger med henblik på samarbejde gennem afviklingskollegier. Afviklingskollegier vil skulle sikre, at de nationale myndigheder underretter hinanden om nødsituationer, drøfter disse og træffer afgørelse om fælles eller koordinerede foranstaltninger i tilfælde af, at en grænseoverskridende bank bliver nødlidende. Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds (EBA) deltagelse i afviklingskollegier vil yderligere sikre, at der tages hensyn til alle medlemsstaters og aktørers interesser, og at man undgår en opsplitning af det indre marked.

Finansiering

Ex ante-afviklingsfonde (AF'er) og indskudsgarantiordninger (IGO'er), der afpasses efter hinanden og finansieres af erhvervet, vil gøre afviklingsforanstaltningerne mere vellykkede og give skatteyderne yderligere sikkerhed. Selv om AF'er og IGO'er ikke har samme anvendelsesområde, vil det medføre en række synergieffekter at udforme dem i kombination med hinanden. Der vil være stordriftsfordele, eftersom afvikling reducerer risikoen for spredning, og en optimalt justeret afviklingsfinansiering reducerer behovene for finansiering af IGO'er.

Ud fra modelberegninger skulle den optimale målstørrelse på IGO'er og AF'er være mindst 1 % af de dækkede indskud i EU's banker. Ex ante-fonde kan eventuelt akkumuleres i IGO'er, men i så fald skal IGO'er være i stand til at finansiere en afvikling. Hvis en medlemsstat ikke tillader, at IGO'en finansierer afvikling, vil der være behov for en særskilt fond.

I forbindelse med denne politisløsning blev også andre muligheder vurderet som f.eks. oprettelse af nationale afviklingsfonde, strengt adskilt fra IGO'er, og en afviklingsfond på EU-plan, men disse muligheder blev forkastet.

Generelle virkninger

Formålet med det foreslåede regelsæt til krisestyring på EU-plan er at styrke den finansielle stabilitet yderligere, reducere moralsk hasard, beskytte indskydere og kritiske bankydelse samt spare penge for skatteyderne. Herudover sigter det mod at beskytte og yderligere udvikle det indre marked for finansielle tjenesteydelser.

Regelsættet forventes at få en positiv social og arbejdsmarkedsmæssig virkning, for det første ved at reducere sandsynligheden for en systemisk bankkrise og et deraf følgende fald i BNP, og for det andet ved at forhindre, at skatteydernes penge skal anvendes til at redde bankerne (bail-out) endnu en gang i en fremtidig krise. Omkostningerne ved en

krise, hvis en sådan opstår, bør først og fremmest afholdes af bankernes aktionærer og kreditorer.

De omkostninger, regelsættet afstedkommer, er forbundet med den eventuelle stigning i bankernes finansieringsomkostninger på grund af bortfaldet af den implicitte statsstøtte og med udgifterne til oprettelse af afviklingsfonde. Bankerne kan eventuelt vælte de øgede omkostninger over på deres kunder eller aktionærer ved at sænke renten på indskud, hæve udlånsrenten og bankgebyrerne eller reducere aktieafkastet. I betragtning af konkurrenceelementet vil de dog muligvis ikke kunne videregive alle omkostningerne.

De øgede finansieringsomkostninger kan betyde et lavere BNP, mens stabilitet i den finansielle sektor og mindre risiko for, at der bliver behov for skatteydernes penge til at rekapitalisere nødlidende banker, skulle indvirke positivt på BNP. De nye kapitalkrav i Basel III-aftalen (der reducerer sandsynligheden for, at banker bliver nødlidende) forventes at skabe en årlig nettogevinst svarende til 0,14 % af EU's BNP. De indbyrdes afpassede IGO'er og AF'er forventes at skabe en årlig nettogevinst svarende til 0,2-0,3 % af EU's BNP. Gældsnedskrivningsværktøjet (bail-in) kunne skabe en årlig økonomisk nettogevinst svarende til 0,3-0,6 % af EU's BNP. Disse foranstaltninger forventes samlet at skabe en årlig nettogevinst svarende til 0,7-1,0 % af EU's BNP.

De foretrukne løsninger medfører ikke nogen administrativ byrde af betydning. Nogle af elementerne i dette forslag kunne vurderes at være forbundet med en administrativ byrde, men på baggrund af den offentlige høring antages de at være ubetydelige.

Forslaget er blevet gennemgået for at kontrollere, at alle dets bestemmelser er fuldt forenelige med chartret om grundlæggende rettigheder og navnlig ejendomsretten (artikel 17) og adgangen til effektive retsmidler og til en upartisk domstol (artikel 47). Begrænsninger af disse rettigheder og frihedsrettigheder er tilladt, hvis de er nødvendige og reelt opfylder de mål af almen interesse, som EU anerkender, eller behovet for at beskytte andres rettigheder og frihedsrettigheder.

Virkninger for EU-budgettet

Ovennævnte politikløsninger får virkninger for Unionens budget.

I henhold til nærværende forslag skal EBA i) udvikle omkring 23 tekniske standarder og 5 retningslinjer, ii) deltage i afviklingskollegier, mægle og træffe afgørelse i tilfælde af tvister og iii) sørge for anerkendelse af tredjelandes afviklingsprocedurer og indgå ikke-bindende samarbejdsaftaler med tredjelande. De tekniske standarder skal foreligge 12 måneder efter direktivets ikrafttrædelse, som forventes mellem juni og december 2013. Da EBA vil skulle udvikle ekspertise på et helt nyt område, anslås det, at der vil være behov for 5 midlertidigt ansatte og 11 udstationerede nationale eksperter i 2014 og 2015 for at levere de nødvendige tekniske standarder og retningslinjer og til de under ii) og iii) omhandlede øvrige opgaver.

Dette forslag indvirker ikke på miljøet.

5. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Da situationer, hvor banker bliver nødlidende, er uforudsigelige og målet er at undgå dem, kan der ikke lægges planer for overvågning af bankafvikling på grundlag af, hvordan situationer med banker, der reelt bliver nødlidende, håndteres. Derimod vil det være muligt at overvåge den forberedende og den forebyggende fase, særlig udarbejdelsen af genopretnings- og afviklingsplaner og de foranstaltninger, myndighederne iværksætter på grundlag af disse planer. Dette kunne være en opgave for Den Europæiske Banktilsynsmyndighed. Gennemførelsen af ny EU-lovgivning vil blive overvåget i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.